

INTRODUCCIÓN

LAS PALABRAS INTRODUCTORIAS de este trabajo se escriben bajo la impronta de una cadena de acontecimientos que se han producido en el momento de poner fin a este proyecto y que empiezan a impactar de forma más definida y evidente en el proceso en curso de reconfiguración de los espacios de integración en América Latina.

Desde noviembre de 2002, cuando concluyó la séptima reunión ministerial de comercio en Quito, las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) han mostrado una persistente tendencia al estancamiento. La única señal de cambio en este escenario fue la reunión de Miami en noviembre de 2003, cuando mediante una hábil maniobra política se alcanzó la imagen de que las negociaciones habían sido salvadas. En efecto, la reunión de Miami cubrió las apariencias de cohesión, más allá de las diferencias, al ratificarse el compromiso de los treinta y cuatro países con el proyecto hemisférico (aun con la reserva explícita de Venezuela). Por otra parte, sirvió a los Estados Unidos para lanzar la readecuación de su proyecto estratégico a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales.

En torno de esta evolución se generaron dos corrientes fundamentales de interpretación. La primera plantea que el ALCA ha sido superado por sus contradicciones internas y la emergencia de una nueva propuesta: la “Alternativa Bolivariana para las Américas” (ALBA). La otra

corriente reconoce con la primera el papel que han jugado las contradicciones entre los países de la región exportadores netos de alimentos y los Estados Unidos en el estancamiento prolongado del proyecto, aunque no prevé su abandono en un plazo más largo; interpreta los TLC como una vía para preservar y perfeccionar la agenda del ALCA y, en consecuencia, alerta sobre la posibilidad de que en un momento más propicio los Estados Unidos retomen su propuesta original y relancen el ALCA.

La IV Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Mar del Plata, República Argentina, en noviembre de 2005, fertilizó ambas lecturas. Por un lado, se evidenció la persistencia estadounidense en el proyecto ALCA y la búsqueda de apoyo para su relanzamiento al plantear, con el objeto de examinar las dificultades y avanzar en las negociaciones, la reanudación de las reuniones durante el primer semestre de 2006. Por el otro, la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela hicieron explícita su consideración de que “todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías” (Cuarta Cumbre de las Américas, 2005:5). Lo ocurrido en Mar del Plata fue inédito en estos eventos: por primera vez se reconoció de manera explícita la fractura del compromiso en torno del ALCA.

Esta expresión de fractura también ha sugerido diversas interpretaciones sobre la naturaleza de la escisión del consenso.

En el escenario actual de las negociaciones con el país del norte se identifica un grupo de países que apoyan la continuidad del proceso que lleve a la conclusión del ALCA. Muchos de ellos ya han firmado, hacia la conclusión de este trabajo, un TLC con ese país, o están negociándolo. Otros, aun cuando no han iniciado las negociaciones, han declarado su voluntad de hacerlo. Tal es el caso de México, Chile y El Salvador, para los que el acuerdo ha entrado en vigor; de Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde está aprobado pero no en vigor; de Costa Rica, cuyo parlamento no ha ratificado el acuerdo firmado por los centroamericanos y aprobado por el Congreso estadounidense; de Perú y Colombia, con un acuerdo firmado en la primera fase; de Ecuador, que espera firmar en el primer cuatrimestre de 2006; y de Panamá, que lleva iniciadas varias rondas de negociación. Por su parte, la Comunidad del Caribe (Caricom), si bien no ha iniciado negociaciones, ha ratificado su voluntad de adherir al proyecto hemisférico. De todos modos, no tiene la presión de los países andinos ante el vencimiento de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) en 2006, ya que la *Caribbean Basin Trade Partnership*

Act (CBTPA) no vence hasta el año 2008 y las preferencias de acceso al mercado estadounidense de sus exportaciones no están comprometidas de inmediato. Los restantes –los miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur), Bolivia (que había participado como observador en las negociaciones del TLC Andino) y Venezuela– no están en la agenda inmediata de negociación con los Estados Unidos.

El Mercosur, bajo el liderazgo brasileño, ha ocupado el lugar beligerante frente a los Estados Unidos en el proceso negociador. Sin embargo, existen evidencias que apuntan a que, de resolverse el tema de los subsidios agrícolas, importantes sectores del empresariado brasileño, especialmente el de los agronegocios, apoyarían un relanzamiento del ALCA.

Por su lado, Venezuela y Cuba, con la reciente incorporación de Bolivia, se levantan con una propuesta diferente.

De esta forma, el panorama actual de integración se conforma, a grandes rasgos, por la interrelación de tres procesos: el de los TLC, la propuesta del Mercosur –que intenta irradiar su protagonismo a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones y el ALBA–, y los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP). Lo más relevante en el desarrollo reciente de estas fases sucesivas es una cierta tendencia al alineamiento en torno de estos ejes.

Tales desempeños han sido interpretados de diferentes maneras. La más frecuente es la idea de que el ALCA está sepultado. Esa interpretación podría llevar a una lectura equivocada de las posibles acciones de los Estados Unidos; la propia Cumbre de Mar del Plata mostró que la idea está latente. Si se revisan los informes periódicos al Congreso estadounidense por parte del *Congressional Research Service*, se podrá apreciar que la misma sólo ha sido pospuesta hasta el momento propicio para relanzarla. Recientemente, se perciben señales de que será difícil que la actual Legislatura de los Estados Unidos apruebe otros TLC¹; los firmados hasta ahora pero no ratificados por el Congreso constituyen un instrumento para presionar una prórroga de la ATPDEA –como fuera solicitada por Colombia– mientras se produce el proceso de aprobación. Incluso se plantea que probablemente, dada la cantidad de acuerdos firmados en los últimos años, el de Colombia sea el último en un largo tiempo.

La posibilidad del relanzamiento del ALCA se asocia con la solución del tema de los subsidios en el marco de la OMC y a que la región crezca a

1 Durante las dos administraciones de George W. Bush, los Estados Unidos han firmado más acuerdos comerciales que en los veinte años precedentes. Se firmaron acuerdos con Chile, Singapur, Marruecos, Jordania, Bahrein, países centroamericanos y República Dominicana, Perú y Colombia. Fueron suspendidas las negociaciones con Ecuador. Están en proceso de terminación las de Panamá.

ritmos del 6% o 7% para que los Estados Unidos recobren su interés en la región, según plantea Peter Hakim, director de Diálogo Interamericano.

No obstante, el “desinterés” de los Estados Unidos durará mientras no vean amenazados sus intereses estratégicos en la región. La emergencia de proyectos alternativos viables es un escenario propicio para que el país del norte se replantee el relanzamiento del ALCA.

Sólo en el caso del Mercosur, las relaciones con China podrían ofrecer un espacio equivalente al de los Estados Unidos, y el papel de su demanda como dinamizadora de las economías se limita a la Argentina y Brasil.

El ALCA es, para los Estados Unidos, un proyecto estratégico vinculado con la capacidad de acumulación de su sistema económico y a la preservación de su hegemonía. Por tal razón, podrá modificar la forma en que lo impone, pero no renunciar a su contenido. Para ellos, el ALCA no ha dejado de ser una opción válida.

El presente trabajo se propone contribuir a los estudios del ALCA, poniendo de relieve cómo este proyecto se inserta en la estrategia de acumulación de las empresas transnacionales de los Estados Unidos. Para ello, toma como referente el papel de los recursos estratégicos en el proceso de acumulación, busca explicar cómo a través del ALCA y los TLC se materializa el proceso de expropiación de los recursos ubicados fuera de las fronteras de ese país, y enfatiza el papel del Mercosur en tal estrategia, indagando las razones, naturaleza y límites de su resistencia. Finalmente, identifica los rasgos del proceso de reconfiguración de los espacios de integración y participa del debate en torno de esas propuestas.

El primer capítulo es la médula de esta investigación, cuyo propósito es mostrar cómo los acuerdos comerciales del formato ALCA devienen un instrumento del proceso de acumulación. Para demostrarlo, se toman los casos del petróleo, el agua y la biodiversidad, y se identifica a través de qué formas concretas se ejecuta la privatización de los recursos mediante estos acuerdos. Se concede particular importancia al desarrollo de este proceso en los recursos de la biodiversidad, por ser una forma novedosa en la que las patentes juegan un papel esencial como instrumento de apropiación de los resultados económicos de recursos ajenos. Se estudia pormenorizadamente cómo las transnacionales farmacéuticas influyen en la proyección de la política comercial de los Estados Unidos y se devela, utilizando fuentes primarias de información, la manera en que estos acuerdos apoyan el proceso de su reproducción ampliada. También se analiza cómo actuaron esas firmas en el proceso de negociación del ALCA. Por la importancia que comporta para los países latinoamericanos, se analizan los resultados de estudios que determinan el impacto de la entrada en

vigor de los TLC en el acceso a los medicamentos en Perú y Colombia. A lo largo del capítulo, se apunta a mostrar cómo el Mercosur retiene recursos estratégicos a los que aspiran los Estados Unidos.

El segundo capítulo aporta los elementos que explican por qué, partiendo de una perspectiva comercial, resulta ilógico esperar la resistencia al proyecto hemisférico desde un bloque latinoamericano. Se brindan elementos concretos acerca de cómo las estructuras económicas –de exportación y financieras– y el diferente peso económico de los países latinoamericanos condicionan las capacidades de negociación y resistencia. Se reconstruye el proceso de desencuentros entre Mercosur y los Estados Unidos frente al proyecto hemisférico, hasta llegar al estancamiento de las negociaciones. Se intenta una revisión de las estrategias negociadoras de los Estados Unidos y de los países latinoamericanos, enfocando particularmente en las pautas de liberalización competitiva utilizadas por el país del norte y su efecto desarticulador sobre cualquier intento de construcción de alianzas de resistencia. Este capítulo analiza las zonas grises de la negociación, y revela las inconsecuencias explícitas entre las exigencias de los Estados Unidos y lo que puede conceder sobre la base de sus propias regulaciones federales.

En el tercer capítulo se analiza la relevancia de los países del Mercosur para la economía de los Estados Unidos a partir de fuentes de información de este último.

En el cuarto capítulo se recoge la reconfiguración de los espacios de integración resultante de las contradicciones del proceso negociador y de los cambios políticos en la región. Se analizan las opciones en torno de las que estos procesos se alinean. Se examina el papel de China como dinamizador de las exportaciones de la Argentina y Brasil, y los desafíos del liderazgo brasileño frente al ALBA.

En las conclusiones se erigen las reflexiones e interrogantes a partir de los resultados obtenidos.

El objeto de estudio de este trabajo es el ALCA en su relación con los proyectos de integración latinoamericanos, en especial con el Mercosur, y su foco de atención es la interrelación entre ambos. No se profundiza la dinámica interna del proceso latinoamericano sino sólo en aquellos aspectos que afectan la dinámica bilateral mencionada.

Las principales dificultades durante la investigación se encontraron en el acceso a la información de fuentes primarias sobre el proceso negociador, y sólo una búsqueda prolongada en el tiempo permitió rastrearla. Sorprendentemente, muchos detalles del proceso negociador se hallan en sitios oficiales, pero la actualización de los datos es lenta y no permite seguir el proceso, sino reconstruirlo históricamente.

Lamentablemente, al término de este trabajo no están publicadas las estadísticas oficiales de comercio entre Mercosur y Venezuela para

el año 2005, que servirían para determinar el impacto comercial de los acuerdos de Venezuela con la Argentina y Brasil.

Este trabajo no puede considerarse conclusivo, pero sí una primera aproximación al estudio del ALCA y los TLC desde la perspectiva del proceso de acumulación. El seguimiento y profundización de este proceso podría revelar nuevos mecanismos de realización económica impulsados a través de este tipo de acuerdos. La centralidad de las relaciones de propiedad y sus formas de realización económica reclaman mayor atención en los análisis. Hasta el momento, el foco se ha ubicado en los impactos de los TLC en las economías latinoamericanas y en las asimetrías manifiestas tanto en los diferentes niveles de desarrollo y poder económico como en el proceso negociador. El reconocimiento de la centralidad de las relaciones de propiedad coloca el debate de las alternativas en el ámbito de lo político y de las relaciones de producción, y no en la distribución de los costos y beneficios del acuerdo. Si bien éste es un buen análisis dentro del sistema, no lo es desde la perspectiva anticapitalista.

La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, la prioridad conferida en el ALBA a la propiedad estatal y las más recientes propuestas de nacionalización en Venezuela marcan la recuperación de la centralidad de las relaciones de propiedad en la construcción de alternativas.

La comparación del diagnóstico del escenario de integración latinoamericana al inicio de este estudio con el escenario de cierre permitió constatar cambios cualitativos relevantes que apuntan a la diversificación de los espacios de integración y su naturaleza. En ellos se reflejan los cambios políticos regionales en marcha. Frente a la aplastante visión de que no existen alternativas (*There Is Not Alternative*, TINA) con la que cerró el siglo pasado, estos cambios son alentadores. Las señales de que un mundo mejor es posible iluminan el camino del ALBA en América Latina.